

Justitiedepartementet (Ju2021/00115)
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.ema@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2)

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) lämnar härmed ett särskilt yttrande gällande de delar av betänkandet (SOU 2021:2), dnr Ju2021/00115 som behandlar ansvar och genomförande av det föreslagna provet. Det är anmärkningsvärt att detta förslag där lärosätena föreslås att ta ansvar för medborgarskapsprovets genomförande inte remitterats till alla lärosäten eller till SUHF.

Ansvar för medborgarskapsprovet

Om medborgarskapsprov ska införas avstyrker SUHF bestämt utredningens förslag att dessa ska genomföras av universitet och högskolor samordnat av UHR. Skälen är huvudsakligen följande. För det första talar utredningens egen argumentation starkare för andra lösningar än den föreslagna, och den sakliga eller principiella argumentation kring universitet och högskolor är mycket knapphändig. För det andra skulle ett medborgarskapsprov innebära något helt annat än högskoleprovet, och förhoppningarna om effektivitets- och samordningsvinster är överdrivna. För det tredje, och viktigast, vore den föreslagna uppgiften principiellt olämplig utifrån lärosätenas roll i samhället.

Utredningens argumentation ger inte stöd för universitet och högskolor som utförare av medborgarskapsprov

När det gäller övergripande ansvar för att administrera och genomföra provet är det svårt att förstå varför utredningen landar i det förslag de gör. Utifrån provets syfte och målgrupp - vilket rimligen borde vara den viktigaste utgångspunkten - anför utredningen starka argument för att Migrationsverket skulle vara den mest logiska aktören, och det anför även rimliga argument för kommunerna och länsstyrelserna. När det gäller infrastruktur för genomförande framgår att Trafikverket har en organisation och struktur för detta. De varierande argumenten mot var och en av dessa aktörer tillämpas inte konsekvent och är i stor utsträckning giltiga även för UHR och universitet och högskolor.

Det mest slående är dock att resonemangen om de aktörer som utredningen faktiskt föreslår ska genomföra proven, dvs. universitet och högskolor, är närmast obefintliga. Lärosätena är inte en av de aktörer som listas i avsnitt 11.3 som aktuella för att ansvara för olika aspekter av ett medborgarskapsprov. Inte heller i avsnitt 11.4 anför några andra argument för universitet och högskolor än att dessa totalt sett har en geografisk spridning över landet och lokaler lämpade för prov (vilket inte är unikt för lärosätena) samt att det teoretiskt skulle

finnas synergieffekter om ett digitalt högskoleprov togs fram (för vilket det inte finns några planer). Med en högst oklar referens till den s.k. "tredje uppgiften" bedömer utredningen att "det är rimligt att landets lärosäten bistår vid genomförandet" av medborgarskapsprov även om det inte kan anses rymmas inom någon del av lärosätenas uppdrag. Det finns alltså inte när det gäller universitet och högskolor tillstymmelsen till beaktande av sådana argument för och emot som redovisas för andra aktörer. Argumentationen är mer utvecklad när det gäller UHR, men inte heller där övertygande (se UHR:s remissvar), och de tveksamheter som utredningen redovisar angående UHR:s roll gäller i än högre grad och av tyngre principiella skäl universitet och högskolor.

Det är anmärkningsvärt att lärosätena föreslås få ansvar för ett medborgarskapsprov på så lösa grunder, och redan detta skulle kunna vara tillräckligt för att avstyrka förslaget. Därtill kommer det faktum att högskoleprovet inte är den lämpliga modell för ett medborgarskap som utredningen tycks tro, och framför allt de principiella skäl till varför ett sådant uppdrag till lärosätena bör vara uteslutet.

Högskoleprovet är något helt annat än ett medborgarskapsprov

Utredningen tycks ha fastnat för högskoleprovet som förebild, men denna jämförelse är enligt vår mening ytlig och håller inte vare sig principiellt eller praktiskt. På ett principiellt plan är - tvärtemot vad utredningen tycks mena - det föreslagna medborgarskapsprovet betydligt mer likt ett förarprov än högskoleprovet. Den som genomgår ett förarprov ska visa kunskaper på en viss fastslagen nivå för att därigenom få vissa nya rättigheter och skyldigheter i samhället. Kunskapsområdet är ett annat och konsekvenserna större för ett medborgarskapsprov, men principen är densamma. Högskoleprovet däremot ger inga nya rättigheter eller skyldigheter i samhället och har överhuvudtaget ingen "godkäntnivå", utan är ett av flera urvalsinstrument till den frivilliga utbildning som lärosätena själva bedriver. Det faktum att det vid vissa universitet och högskolor finns ämneskompetens inom samhällskunskap och svenska är inget argument för att de ska anordna medborgarskapsprov; givet bredden på den utbildning och forskning som bedrivs vid universitet och högskolor skulle snart sagt vilket kunskapsprov som helst med samma logik kunna åläggas lärosätena att anordna.

De praktiska förutsättningar som lärosätena förväntas ha i och genom sin organisation för högskoleprovet är också klart överskattade av utredningen. Det upplägg utredningen beskriver är något helt annat än högskoleprovet:

- Högskoleprovet är skriftligt prov av flervalstyp, och det finns ingen erfarenhet av att hantera prov med t.ex. muntlig framställan.
- Högskoleprovet är inte digitalt och det finns inga planer på att digitalisera det, så här finns varken synergieffekter eller någon befintlig erfarenhet att utgå från. En mängd helt nya frågor väcks om hur att hantera, förvara och underhålla särskilda datorer och annan teknisk utrustning, möjligheter att tillhandahålla digitalt prov på andra orter än högskoleorten m.m.
- Högskoleprovet har hittills skett två gånger per år, och det är långt ifrån självklart att det finns tillgång till salar för en annan typ av prov (digitalt) 10 gånger per år, vilket också skulle konkurrera med lärosätets egna tentamina.
- Den typ av personal som beskrivs för teknisk support och särskilda värdar för datorovana är helt nya personalkategorier som inte finns i anslutning till högskoleprovet i dag.

- Utredningens beräkning att det skulle krävas en timme per vecka per ort för administrativ samordning bedöms som en grov underskattning. Ett samordningsuppdrag med ansvar för prov med denna typ av krav på rättssäkerhet kräver högt engagemang och krav på samverkan med en mängd parter, såväl externt som internt.
- Upplägget med 10 prov per år innebär även helt andra krav på att arbeta parallellt med flera provtillfällen, jämfört med högskoleprovet som möjliggör att arbeta med ett prov i taget.
- De anpassningar som kan behövas är också fler och annorlunda jämfört med högskoleprovets, och högskoleprovet erbjuder i dag inte anpassade prov på alla orter. Varje individuell anpassning kräver mycket resurser.

Vi hänvisar också till UHR:s yttrande, och vill framhålla att de instanser som samordnar och anordnar prov måste ha goda kunskaper i själva sakfrågan (migration, medborgarskap och naturalisation) vilket såväl UHR som lärosätena saknar.

Den föreslagna uppgiften vore principiellt olämplig för universitet och högskolor

Den kanske största bristen i utredningens resonemang kring genomförandet av ett medborgarskapsprov är den totala avsaknaden av förståelse för lärosätenas roll i samhället. Universitet och högskolor med statligt huvudmannaskap må vara myndigheter, men det är inte deras primära roll och de är inte vilka myndigheter som helst. Utredningens förslag skulle allvarligt skada lärosätenas trovärdighet och unika roll i samhället.

I utredningens argumentation till varför UHR skulle få ett samordningsansvar trots att medborgarskapsprovet inte har någon koppling till universitets- och högskolestudier hänvisar utredningen till den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175). Det avsnitt som utredningen citerar inleds visserligen med utgångspunkten att regeringens förvaltningspolitik omfattar alla myndigheter, men i samma stycke betonas att vissa områden har speciella särdrag och förutsättningar, och det exempel som nämns är just universitet och högskolor. Senare i samma proposition (sid 100) konstateras att universitet och högskolor bör ha en hög grad av självbestämmande och att regeringen därför låtit se över styrningen och organisationen av dessa (dir. 2007:158; SOU 2008:104). Resultatet av denna översyn behandlade regeringen i propositionen En akademi i tiden (prop. 2009/10:149), och framhöll där bl.a. att universitets och högskolors grundläggande uppgift att vara en självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen kan vara svår att förena med generella regler för myndighetsstyrning. Regeringen refererade till den princip som präglade 1993 års högskolereform, nämligen att frihet bör vara normen och varje statlig styrning bör motiveras särskilt, och betonade som en förutsättning för lärosätenas uppdrag att de så långt möjligt står fria från direkt statlig styrning och har frihet att gå dit det kritiska tänkandet och kunskapsutvecklingen leder. Detta har konsekvent betonats även därefter, senast i Styr- och resursutredningens betänkande (SOU 2019:6) och i regeringens förslag om en lagfästning av den akademiska friheten (prop. 2020/21:60). Mot denna bakgrund är det mycket allvarligt att utredningen föreslår att lärosätena ska åläggas uppgifter som är främmande för deras roll, och därtill utan att ens föra några resonemang kring detta.

Utredningens hänvisning till den s.k. ”tredje uppgiften” förtjänar att nämnas särskilt. Lärosätenas uppdrag är att bedriva forskning samt utbildning på vetenskaplig eller konstnärlig grund. I lärosätenas uppgift ingår också - enligt högskolelagens nuvarande

formulering - att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Det beskrevs visserligen när bestämmelsen infördes som högskolans "tredje uppgift", men det påpekades tidigt att det inte är fråga om en helt separat uppgift utan en integrerad del av lärosätenas forskning och utbildning (prop. 1998/99:94 s. 34). Att universitet och högskolor på detta sätt har ett ansvar att deras forskning och utbildning sker i ett fruktbart utbyte med det omgivande samhället är något som alla lärosäten världen över oavsett huvudman torde skriva under på. Att ens nämna detta ansvar i anslutning till ett förslag om att lärosätena skulle åläggas helt andra myndighetsuppgifter bara för att de i Sverige råkar vara statliga myndigheter är oroande. Alla sådana förslag bör avvisas bestämt.

Just detta förslag skulle dessutom vara särskilt skadligt för lärosätenas trovärdighet och legitimitet. Att ge universitet och högskolor i uppgift att i praktiken sortera vilka som ska bli svenska medborgare eller inte och därmed städslas som en del av statens maktutövning, vore helt oförenligt med lärosätenas roll som självständig och kritiskt reflekterande kraft i samhällsutvecklingen. Lärosätenas trovärdighet som skapare, förmedlare och förvaltare av kunskap bygger på att verksamheten i grunden drivs av den akademiska frihet som regeringen nu föreslår ska betonas ytterligare i högskolelagen och eventuellt på sikt i grundlagen (prop 2020/21:60, sid 129).

SUHF anser inte heller att lärosätenas inblandning i genomförande av ett medborgarskapsprov skulle stärka provets trovärdighet och legitimitet, vilket utredningen mellan raderna tycks föreställa sig. T.ex. anför utredningen som argument mot att använda Trafikverkets infrastruktur för prov att verket "varken arbetar med svensk- och samhällskunskapsutbildning eller integrationsfrågor" och detta "möjligen skulle kunna påverka provets legitimitet." Detta gäller i så fall även UHR och lärosätena som inte heller arbetar med integrationsfrågor eller med utbildning på den nivå som ett medborgarskapsprov skulle avse. Om kunskapskraven för medborgarskap ska baseras på samhörighet och inte leda till exkludering och utestängande (avsnitt 6.2) vore det knappast rätt signal att låta dem anordnas av den högsta utbildningsnivån som majoriteten av befolkningen inte har genomgått.

Att frågorna till ett prov utformas av personer med rätt sakkunskap är en annan sak. Eftersom sådan sakkunskap i stor utsträckning finns vid universitet och högskolor är det naturligt att Skolverket i utformningen av de nationella proven i skolan ger uppdrag till akademiska institutioner, och motsvarande uppdrag kan komma att bli aktuella vid införande av ett medborgarskapsprov. Det betyder dock inte att lärosätena som sådana skulle ha någon särskild roll.

Utöver ovan angivna synpunkter hänvisar vi till vad våra medlemslärosäten anför i sina yttranden.

Enligt uppdrag



Marita Hilliges
generalsekreterare